

Ferdinando di Fenizio

Il Settore pubblico
d'un sistema economico
in trasformazione



Editrice L'industria Milano

Ferdinando di Fenizio

**Il Settore pubblico
d'un sistema economico
in trasformazione**



Editrice L'industria Milano

Magnifico Rettore, Eccellenze, eminenti Colleghi, Signori e Signore,

non so nascondervi la mia viva commozione, nel poter prendere la parola innanzi a Voi, per questa prolusione al corso di Scienza delle finanze e diritto finanziario, discipline che sono stato chiamato dalla fiducia dei colleghi ad insegnare, in questo ateneo.

In queste aule, ma soprattutto nel nostro cuore, è vivo il ricordo di un grande cultore dell'economia che pure fu, per me, direttamente, maestro. Il ricordo cioè di Costantino Bresciani Turrone: che giammai vide attenuarsi, lungo tutto l'arco della sua feconda vita, la passione per gli studi economici e volle legare a questa nostra università le sue sostanze, per il progresso delle sue indagini predilette. Ma pure in queste aule è, altresì, vivo il ricordo di un altro eminente maestro: di Gino Borgatta, piemontese, economista, finanziere, ma anche sociologo: cui si debbono studi approfonditi sul Settore pubblico, nel quadro della società considerata come un « tutto »; con i suoi problemi di economia, ma anche di potere: dai quali, per nessuna astrazione legittima, i problemi finanziari possono essere separati.

E del resto, come in questo ben solenne momento, potrei non richiamare alla mente la figura signorile di Giorgio Mortara: che, per primo, volle indirizzarmi in queste indagini, confortandomi con la nomina a suo assistente, sin dal lontano 1930? E dai cui insegnamenti, ricevuti per decenni ed ancora vivi e continui trassi, ad un tempo, non solo norme di studio, ma di vita?

** Prolusione al Corso di Scienza delle finanze e diritto finanziario tenuta nell'Università di Milano il 9.12.1965 dal prof. Ferdinando di Fenizio.*

E' certo segno di immodestia per me, il prendere la parola da cattedre, che egli ha già illustrato; e che ancora domina.

Così, ripercorrendo, con il pensiero, i ricordi di quanti furono e sono nostri maestri, rinverdisce un antico costume universitario: per il quale, pur mutando i singoli studiosi, l'insegnamento, considerato nei suoi valori, nel suo indirizzo, nelle sue leggi, si rinnova ed in un certo senso si perpetua: concedendo ad ogni successiva generazione di prodigare il meglio di sé, in una lieta fatica.

1 Però non si tratta soltanto di rinnovare un nostro antico costume. Per ben altro motivo, sorge oggi l'opportunità, anzi la necessità, del richiamare alla mente, di rivivere, sviluppi di pensiero tramandatici dai nostri maggiori. Proprio perché capitammo a trascorrere la nostra esistenza, in questo scorcio di tempo, il quale sembra dominato, come pochi altri, dai problemi di una società in trasformazione.

Infatti, forse che le società (anche italiana) in cui furono chiamati ad operare eminenti studiosi: un De Viti, un Einaudi; Guglielmo Masci, Gino Borgatta, Mauro Fasiani od Umberto Ricci non erano società in rapida, vivace e spesso tumultuosa trasformazione? Per questo, giust'appunto, il riprendere l'orientamento dei loro pensieri, delle loro meditazioni sembra oggi più utile che mai. Le possibilità, invero, possedute da ogni singolo ricercatore, di influire (od anche soltanto di prevedere) per qualche tratto il tortuoso corso della storia, o non esistono; oppure, quando sussistono, sono scarse. Ciò non toglie, però, che debba considerarsi assunto principale degli uomini di cultura (e pertanto di quelli che vivono e operano nei nostri atenei) il meditare, serenamente, su quanto si va dipanando, sotto i loro stessi occhi. Di sicuro, poi, è loro compito il riflettere attentamente sulle conseguenze probabili, sui propositi, sulle decisioni economiche già raggiunte ed avviate a realizzazione, manifestando da ultimo le loro conclusioni.

Solo agendo così, in verità, si appaga non soltanto il desiderio (tipico, del resto, dell'uomo di scienza) di rendere meno fitte le tenebre circa un futuro, anche immediato. Ma si giunge altresì — specie di fronte allo studioso di scienze sociali — a far opera di mediazione, nel campo dei valori: è quasi soltanto attraverso il pacato ragionamento circa le conseguenze possibili (e fors'anche probabili) di certe decisioni, che si inducono i gruppi di potere a mutare i loro divisamenti; le loro deliberazioni.

2 Tuttavia il trattare del nostro tema (la trasformazione economica della nostra società, che si asserisce avviata) con riguardo al Settore pubblico non ci condurrà fuori quadro? Forse, poi, è argomento, questo, che possa effettivamente costituire un adeguato assunto, per cultori di economia finanziaria? Un tema, insomma che possa affidarsi, senza timore, ad uno studioso di finanza pubblica?

Diremmo di sì. Gli insegnamenti di ricercatori americani, inglesi, tedeschi (a non parlare di quelli che ci provengono dall'Europa orientale, dove i rapporti fra sociologia ed economia sono indagati, persino più strettamente, che da noi) insistono non soltanto sulla trasformazione delle nostre società contemporanee (e, fra l'altro, per il gioco delle nuove ideologie e delle più

recenti manifestazioni del progresso tecnico, anche nelle scienze psico-sociali); ma si diffondono su di un soggetto che è elettivamente nostro: di cultori di pubblica finanza. Cioè, sul disegno e sui nuovi compiti che avrà il Settore pubblico, nell'ambito dei rinnovati sistemi economici. Dovendosi, in quest'ultimo quadro, armonizzare l'attività di grandi aggruppamenti contrapposti: imprese pubbliche e private, grandi sindacati padronali ed operai. Evitare, il prevalere degli uni sugli altri. Ma anche (e soprattutto) del Settore pubblico sul Settore privato: ciò che documenti recentissimi (la Nota aggiuntiva Pieraccini) fanno sospettare, come possibile in Italia.

Al Settore pubblico, dunque — in questo mondo di colossi presenti e futuri — sembra assegnata un'ardua funzione. Sono attribuiti i compiti di guida e di controllo sul processo formativo e distributivo del reddito; di ottima assegnazione delle risorse. Gli si affidano funzioni di fattiva propulsione, per realizzare le più suadenti aspirazioni sociali: uno sviluppo economico strutturalmente e territorialmente più equilibrato; una maggior armonia di rapporti economici fra gruppi di potere, di pressione, d'interessi. Tutto nel quadro, ricordiamo, di un sistema in progresso: quanto meno, come quello che si andava realizzando in altre società (si dice, oggi) meno desiderabili: anzi già accantonate e sorpassate.

Ma riuscirà il Settore pubblico ad essere, esso stesso, convenientemente delimitato; ad essere riorganizzato; reso più efficiente, in modo da manifestare nuova struttura e nuovi comportamenti per poter assolvere, per il meglio, quelle più ampie funzioni? Si riuscirà a rendere non oppressivo il Settore pubblico?

Ed ancora, il sistema economico (che sarà per concludere un'evoluzione tanto sommariamente tratteggiata) potrà ancora dirsi retto in gran parte ad economia di mercato, sia pure guidata da programmazioni, come oggi si prospetta in Occidente; e nella quale si possa conciliare, da un lato il dono supremo d'una ragionevole libertà individuale, con il raggiungimento dei fini collettivamente desiderati?

Per esprimere, poi, gli stessi dubbi in altre parole (e so di condividere perplessità, manifestate anche da parte di eminenti colleghi, cultori di scienze giuridiche), ciò che ci attende, per il futuro, è forse un sistema ad economia mista non molto dissimile da quello che opera oggi in Francia, od in Gran Bretagna e persino, secondo Musgrave e Samuelson, agli Stati Uniti; o non piuttosto, da quello che si realizza in Jugoslavia od in Polonia? Oppure è alle viste un altro tipo di sistema economico finora ignoto?

Sono, per l'appunto, i problemi dell'oggi. Di una società in trasformazione, a sua volta modificata altresì da un Settore pubblico, in ancora più netta trasformazione. Con il porre l'accento, come abbiamo fatto, sullo Stato, gli enti locali, gli istituti di assicurazione sociale, sulle Aziende autonome e sulle Partecipazioni statali (tutte categorie concettuali familiari, ai cultori di finanza) vogliamo per l'appunto rivolgere, oggi, la nostra ricerca a codello complesso tema.

Nessuno sosterrà che si tratti di questione di poco conto.

3 Procediamo tuttavia ordinatamente. *Primo nostro dovere*, argomentando su un tema tanto delicato, è quello di *definire taluni dei principali concetti da noi utilizzati*. Orbene, il concetto spesso impiegato di « sistema economico » appartiene di buon diritto all'economia e non pretende chiarimenti. Esso, com'è noto, si può raggiungere, osservando società, in concreto, attraverso un doppio processo di astrazione.

Assai meno chiaro, soprattutto per quanti non abbiano familiarità con i problemi delle moderne economie miste; oppure, con i più dibattuti problemi della programmazione, è il concetto di Settore pubblico.

Ebbene, il Settore pubblico è di fondamento alla costruzione della rete concettuale, di cui ci si serve nell'ambito di quel ramo dell'economia, che fui chiamato ad insegnare. Esso però è impiegato correntemente in almeno due diverse accezioni, persino in documenti ufficiali.

In senso stretto, esso abbraccia lo Stato, gli enti pubblici locali, come regioni, province e comuni; ed ancora i cosiddetti istituti di assicurazione sociale; infine le aziende autonome dello Stato e le municipalizzate.

In senso lato, questo concetto abbraccia tutti gli enti precedenti ed in più gli enti pubblici economici, come il recentissimo ENEL; le aziende a partecipazione statale; gli istituti di credito, come la Banca d'Italia; gli Istituti di diritto pubblico, le banche d'interesse nazionale; le casse di risparmio e gli enti di collegamento fra banche popolari e fra casse rurali; i principali istituti finanziari; infine, gli enti di riforma e le aziende cooperative.

Come si vede, adottati codesti ultimi connotati, il concetto di Settore pubblico diviene amplissimo. Si distende su tutto il sistema; ed è difficilmente riducibile ad un « tutto » armonico e compatto: specie in una società, come la nostra d'oggi, dominata dai desideri di un policentrismo decisionale.

Per questo motivo, sembra opportuno, in futuro, servirsi del concetto di Settore pubblico precisando in qual senso lo si impieghi. Anche in senso stretto, questo concetto è, comunque, alquanto più ampio dell'antico concetto di Stato, al quale elettivamente ci si soleva rivolgere, trattando delle spese statali e più spesso delle entrate dello Stato, in scienza delle finanze, per la soddisfazione dei bisogni pubblici indivisibili. L'ampliamento di quel concetto (dallo Stato al Settore pubblico) è coonestato, anche da quanti definiscono la nostra scienza, come attinente a flussi monetari e finanziari, registrati nel cosiddetto bilancio dello Stato. E' possibile, infatti, tracciare un bilancio per il Settore pubblico inteso in senso stretto e stendere una sorta di documento consolidato, tratto dal quadro della contabilità nazionale.

Ciò non toglie però che il Settore pubblico — definito dunque anche in senso stretto — abbracci ancora parecchi differenti « sistemi finanziari ». Il primo di essi è costituito dal sistema finanziario statale e trova annualmente, per l'appunto, pieno risalto nel pubblico bilancio. Gli altri sistemi finanziari (enti locali, istituti di previdenza sociale, aziende autonome e

aziende municipalizzate) trovano, in quel bilancio, risalto assai meno spiccato. Tuttavia, la traccia dei sistemi finanziari periferici, nel quadro del bilancio attinente al sistema principale, non è giammai compiutamente eliminata, né forse eliminabile.

Dunque, elettivamente dal bilancio, come vuole la nostra disciplina, il concetto ristretto di Settore pubblico trova compattezza; nonché agevole passaggio dal qualitativo al quantitativo.

4 Ora, attraverso quali mezzi, mediante quali strumenti, il Settore pubblico opera sul Settore privato nel quadro del sistema economico, per raggiungere i fini desiderati dalla collettività? Quanto a dire, per sorreggere lo sviluppo del sistema, considerato come un « tutto »; attenuare le differenze di remunerazione settoriale (fra agricoltura ed industria, ad esempio); tentare di livellare, nello spazio, le differenze di produttività; rendere più uniformi, nel tempo, le difformità del ritmo produttivo; non da ultimo: sostenere quando occorre il Settore privato?

Si potrebbe rispondere (come era usuale, fino a poco tempo fa) argomentando in tema di bisogni e servizi pubblici indivisibili; quindi di spese ed entrate dello Stato. Da ultimo, in tema di tassazione e di debito pubblico. Ciò che avrebbe il grande vantaggio di permettere il ricorso a correlati empirici, già sul fondamento quantitativo: accolti, cioè, in quel coordinato sistema di valori, che è il bilancio statale.

Ma questa risposta, per quanto a rigore sembri corretta, è insoddisfacente. Il bilancio dello Stato, per lo studioso di finanza, offre, spesso dati, non osservazioni economiche nella definizione del Morgenstern. Cioè elementi quantitativi che rispondano, come si conviene, alle ipotesi dello studioso. La finanza funzionale ha ridotto, non eliminato le perplessità.

Inoltre, il bilancio dello Stato risente, soltanto indirettamente, in questa fase, di molti eventi di grande interesse. In più, non di rado, procede per differenze; oppure, come direbbe un contabile, per « saldi ». Ed i saldi, come sappiamo, sono piuttosto cifre atte ad occultare, che a porre in luce, ciò che davvero importa conoscere.

Allora, per giudicare come s'intenda procedere alle « riforme » del Settore pubblico; per comprendere appieno in qual modo, lo stesso Settore pubblico, gioverà forse a quella trasformazione della nostra società, vagheggiata da molti nostri intellettuali, è indispensabile *procedere ad una più minuta analisi*.

Dapprima si dovranno esaminare, l'una dopo l'altra, le principali modificazioni che si propone di apportare, nel suo ambito. Riforma del nucleo centrale della programmazione. Più stretti collegamenti amministrativi, nell'ambito del Settore pubblico; onde nessuno dei suoi organi conduca azione « perversa », rispetto a quella indicata dai gruppi di potere; rimodellamento del sistema tributario, sicché possa meglio servire ai fini e dello sviluppo e della stabilizzazione, anche monetaria. Riesame degli incentivi e delle remore all'attività del Settore privato, accolti nel quadro delle spese statali e degli altri sistemi finanziari. *Last but not least* (e siamo così al vertice

del processo di modificazione, in corso), inserimento della programmazione, nel quadro della politica economica generale. Anzi, nella « struttura » decisionale del nostro sistema economico: essendo chiamati a più elevate ed impegnative funzioni, i sindacati sia padronali che operai, quali forze potentemente aggiunte, alle deliberazioni (od ai suggerimenti) dei programmatori.

Si dovrà poi cercare di speculare (ed è il secondo passo, per fortuna assai più breve) su quali potranno essere le conseguenze di tutte queste riforme, reciprocamente interferenti, sul modo di operare del nostro sistema economico: dal punto di vista dei flussi reali, e da quello dei flussi monetari.

Solo in questo modo, infatti, si riuscirà — forse — a raffigurarsi (senza dubbio confusamente) in qual sorta di società, noi ed i nostri figli saremo chiamati a vivere. Né è escluso che — se le prospettive non fossero gradite — qualcosa possa ancora essere mutato.

Poniamoci, dunque, in cammino. Discorriamo della prima riforma proposta; anzi, in un certo senso già tracciata, di fronte alle decisioni parlamentari. Quella che riguarda il nucleo centrale della nuova azione economica. La riforma per il nucleo del piano. Quanto a dire, per la sua redazione, la sua revisione (lo *scorrimento*, come dicono i tecnici); per il controllo sulla sua strumentazione e sulla sua esecuzione.

5 La *prima riforma* che si dovrà mettere a punto, per quanto riguarda il sistema economico della « nuova edificanda società », non attiene, come taluno potrebbe sostenere, alla « programmazione ». Codesta parola, infatti, fu impiegata, in tempi recenti, con significati così disformi e lati, da riuscire difficilmente utilizzabile, se non dopo numerose quanto fastidiose delimitazioni concettuali.

La prima riforma imminente riguarda, invece, il *nucleo centrale della programmazione*. Ed attorno ad esso non soltanto le opinioni furono svariate, nel tempo. Ma ancor oggi, esso, nelle sue linee costruttive, resta incerto. Ad esempio, il rapporto Saraceno, pubblicato parzialmente verso la metà del '63 (e compiutamente, sul finire di quello stesso anno) si limitava a proporre, nell'ambito del Ministero del bilancio, un Ufficio del piano: affidando ad enti tecnici esterni l'onere del programmare. Il progetto di programma Giolitti, per contro, giungeva a trasformare il Ministero del bilancio, in una sorta di super-ministero economico, ponendo non soltanto alle sue dipendenze dirette la Ragioneria generale dello Stato; nonché i principali Comitati economici interministeriali; come, ad esempio, il Comitato per il credito ed il risparmio, il Comitato dei prezzi, il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e via elencando. Ma poneva in posizione di fatto subordinata (in quanto in possesso di leve meno risolutive) il Ministero del tesoro; il Ministero delle finanze. A non parlare dei Ministeri delle Partecipazioni statali o dell'Agricoltura, Industria e Lavori pubblici, strumenti diretti non della redazione, ma per l'attuazione del programma.

Nell'agosto 1965, poi, furono approvati dal Consiglio dei ministri e presentati all'approvazione parlamentare, i disegni di legge per la modifica-

zione del Ministero del bilancio nel nuovo dicastero del bilancio e della programmazione. La Ragioneria generale dello Stato, secondo l'on. Pieracini, resta al Tesoro, è vero; ma il Ministro del bilancio è altresì, di fatto, il presidente del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CNPE), il vecchio CIR, creato da Meuccio Ruini. Sono destate (sembra) due direzioni generali, nell'ambito di quel dicastero. E' disegnato l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), ente di diritto pubblico, simile all'ISCO. E soprattutto si promettono riforme circa i Comitati interministeriali, taluni dei quali saranno soppressi; e le cui incombenze saranno trasferite al Ministero della programmazione. Ma sugli enti restanti e su quelli soppressi regna incertezza.

Dove ci si arresterà? E' esatto, per esempio, a quanto s'afferma, che il Comitato delle partecipazioni statali, presieduto sinora dal Ministro alle partecipazioni, sarà trasferito al nuovo dicastero? Che lo stesso avverrà per il Comitato per l'energia elettrica, sinora presieduto dal Ministro dell'industria? E' altresì esatto che, d'ora innanzi, la Ragioneria generale dello Stato dovrà trasmettere il bilancio preventivo statale, al Ministro della programmazione, un mese prima della sua presentazione in Parlamento, che avviene a fine luglio?

Sono dubbi, invero, che potranno essere eliminati non soltanto in sede di discussioni parlamentari. Ma anche di applicazione di concrete norme di legge. Tuttavia, anche chiuse le lotte di potere che indubbiamente sono oggi in corso (e raggiunto un certo equilibrio fra gruppi), esso potrà in futuro essere modificato dall'assegnare nuove funzioni al Bilancio, il cui Ministero si trova, ancor nell'ultimo progetto Pieraccini, in situazione di gran vantaggio, rispetto agli altri dicasteri, strettamente economici; ed in particolar modo, in rapporto al Tesoro.

Non vi sarà, pertanto, il pericolo che, per questa via possa farsi strada, in Italia, un nucleo compatto di potere, tendente inevitabilmente ad una programmazione coercitiva?

Simile pericolo, si avverta, non sussiste in Francia, dove il Commissariato generale al piano opera nell'ambito del robusto Ministero delle finanze e degli affari economici. E neppure in Gran Bretagna, dove il nuovo Ministero per lo sviluppo economico, creato dal recente governo laburista, è pur sempre affiancato (e quasi si direbbe sommerso) dal *Treasury*: il più tradizionalista dei ministeri britannici.

Ecco, pertanto, una riforma appena avviata; e della quale non è agevole, per ora, intravedere la meta finale.

6 Una *seconda riforma* — della quale molto si discute e che pur riguarda questioni di carattere istituzionale, per l'amministrazione centrale — aspira a tradurre in realtà il desiderio (da più parti manifestato) d'ottenere *più stretti rapporti fra i vari sistemi finanziari*, che costituiscono il Settore pubblico od in esso confluiscono. Tutto ciò, si dice, non solo per migliorare la efficienza della Pubblica Amministrazione: problema del quale si occupano in particolar modo i cultori di scienza dell'organizzazione. Ma altresì, per migliorare (dal punto di vista dei contribuenti e dei beneficiari) la perce-

zione delle imposte o il pagamento di quanto è dovuto, da parte degli enti pubblici. Codesto riassetto del Settore pubblico, si aggiunge, dovrebbe servire, insomma, ad una più efficiente politica delle entrate e delle spese: considerate come un « tutto ». Azione indispensabile (sempre si continua, affermando) ad ottenere nello stesso quadro, sia gli scopi della programmazione per lo sviluppo, che quelli di una politica economica antirecessiva.

Del resto, possiedono codesta impronta talune norme vigorosamente e ripetutamente sostenute, durante il '64 ed il '65; per ottenere, ad esempio, la « fiscalizzazione » degli oneri sociali. Quanto a dire (ad evitare inutili neologismi) per alleggerire da un lato le imprese ed i lavoratori di oneri connessi all'occupazione. Ma, d'altro canto, per appesantire la mano del Fisco, sulle imprese e sulle famiglie, mediante nuovi tributi, da corrispondere operando su altra base imponibile: il reddito personale, il reddito societario netto ed il valore aggiunto in luogo di imposte sugli scambi, a non parlare dei tributi monofasi sui consumi.

Orbene, vogliamo innanzi tutto ammettere che talune affermazioni vanno accettate. Le questioni di riforma della Pubblica Amministrazione sono di comune conoscenza; e non possono, per certo, rinviarsi. D'altro lato, più stretti collegamenti, per esempio, fra finanza statale da un lato e finanza locale dall'altro, costituiscono un'aspirazione plausibile: anche se attraverso le riforme non si vorrebbe che si giungesse ad allontanare di troppo i contribuenti dall'ente percettore; o peggio il prelevamento effettivo del tributo, dal momento in cui si sono verificati quegli accadimenti economici, che hanno destato il debito tributario. (L'eliminazione dell'imposta di famiglia, per ricondurla nel quadro di un'imposta generale progressiva sul reddito delle persone fisiche, ricade per l'appunto in questo quadro).

Ma anche su questo terreno non ci si dovrebbe spingere troppo innanzi. Per esempio, dimenticando le origini schiettamente salariali delle assicurazioni sociali; e il loro collegamento con il mondo del lavoro. Ché altrimenti, così agendo, si induce ogni singolo imprenditore in una visione deformata della realtà. Si ferisce la correttezza della sua scelta individuale; il che grava sul sistema economico, considerato nel suo complesso.

D'altro lato, non si dovrebbe trascurare neppure i pericoli del ricollegare più strettamente, ad esempio, le Partecipazioni statali (non trattiamo delle cosiddette imprese pubbliche autonome) al Settore pubblico.

Per quest'ultimo indirizzo, in effetti, riusciamo a scorgere, nel grande fervore delle riforme alle viste, gravi ripercussioni. In primo luogo, più si concentra su poche persone le possibilità di decisioni economiche, aventi ripercussioni sull'intero sistema, più le caratteristiche pluralistiche, che si vantano, quale meta della nuova società alle viste, non sono soltanto allontanate, ma addirittura negate. Per contro, comincia a profilarsi all'orizzonte il disegno d'una società a reggimento autoritario: nella quale, per l'appunto, i grandi centri di decisione si concentrano su pochi o pochissimi.

Ma, volendo abbandonare queste preoccupazioni socio-politiche (come oggi si direbbe), un'altra ripercussione si va profilando, da quell'avvicinamento

delle Partecipazioni statali al Settore pubblico. Anche se codeste Partecipazioni statali non possono vantare quella originalità di concezione, sul piano giuridico, che è loro attribuita in molte nostre dissertazioni encomiastiche, resta ben fermo che esse servirono, in un certo senso, da collegamento fra l'occorrenza di orientamenti pubblici quanto ai fini e le esigenze economiche delle intraprese private, quanto ai mezzi: senza disperdimenti, neppure nell'ambito del sistema, per i non evitati raffronti fra costi e prezzi. Riuscirono pertanto in concreto, quelle aziende, a conciliare finalità pubbliche, con esigenze di amministrazione relativamente feconde, per i capitali loro affidati. E non si ebbe in Italia, dopo la crisi del 1926-29 (o meglio, si direbbe, del 1926-32) un dilagare dello statalismo? Il che, a suo tempo, si era pure temuto.

Allora, stringendo vieppiù i legami fra Settore pubblico e Partecipazioni statali, non si riuscirà a percorrere rapidamente un indirizzo in senso inverso? E quali saranno le ripercussioni, dapprima sull'efficienza delle imprese (che possono utilizzare solo dubbi indici segnaletici, di recente ricordati anche dallo Steve, nell'ultima riunione della Società italiana degli economisti); in secondo luogo, poi, sul tasso di sviluppo del sistema economico, considerato nel suo complesso? In effetti, la quota di reddito riguardante le Partecipazioni statali, relativamente al reddito nazionale, non è davvero trascurabile. Talché, la maggior o minor loro efficienza possa essere, di fatto, trascurata.

D'altro canto, le conseguenze della vagheggiata riorganizzazione del Settore pubblico non potrebbero neppure dirsi indifferenti al funzionamento stesso del mercato finanziario italiano, in senso lato. Quale centro di convergenza delle offerte di risparmio, ma soprattutto come strumento per incanalare codesto risparmio, verso gli impieghi desiderati dalla collettività. Lo mostrano, del resto, limpidamente le cifre statistiche del '64 e del '65: le quali, non a caso, palesano modificazioni profonde, già ora, nelle scelte dei risparmiatori.

Ne segue: la riforma del Settore pubblico, per quanto concerne in particolare modo assicurazioni sociali e Partecipazioni statali, riguarda un settore che sta al cuore della programmazione. Concerne fenomeni di accumulazione del capitale e soprattutto, d'assegnazione del capitale stesso: che possono avere ripercussioni, davvero assai importanti, sul tasso futuro di sviluppo del nostro sistema.

Purtroppo non nel senso dell'aumento! In ispecial modo, ove la lotta di potere, che è alle viste nel quadro dell'amministrazione centrale statale, come abbiamo detto poc'anzi, si concludesse in modo da destare preoccupazioni nei singoli risparmiatori, per la diminuzione dei centri decisionali; o comunque dei controlli prevalentemente di carattere amministrativo, su di essi esercitati.

7 Ma una *terza grande riforma* è pure alle viste. Ed essa possiede in un certo senso, contorni più definiti delle precedenti. Riguarda, in termini generali, *le entrate*, se non proprio di tutto il Settore pubblico, come fu da noi definito poc'anzi; quanto meno *dello Stato, degli enti locali; ancora degli istituti di previdenza sociale*, se si attuano i propositi di fiscalizzazione di questi oneri.

Si critica, infatti, l'estrema complessità del nostro sistema tributario, che ne offusca la trasparenza. Si discute sulla sua effettiva progressività, essendo convinzione abbastanza largamente condivisa (ma le indagini, a questo proposito, persino agli Stati Uniti sono ancora ai loro primordi) che il nostro sistema, se complessivamente considerato — sia addirittura regressivo. Soprattutto, si critica il sistema attuale dei tributi per la sua insufficienza: non solo in quanto strumento di programmazione economica; ma anche come arma da usare contro i fenomeni recessivi, abbastanza frequenti, nel nostro tempo.

E codesta tesi ci trova indubbiamente consenzienti, avendo noi stessi avuto l'occasione di partecipare, nell'ambito del dicastero delle finanze, alla Commissione ministeriale, dedicata elettivamente alle indagini su « Congiuntura e tributi ».

Per l'appunto, nell'intento di affrontare un coordinato piano di riforme tributarie fu nominata nell'agosto del '62, più o meno contemporaneamente alla Commissione per la programmazione, una Commissione per quella riforma tributaria, guidata da Cesare Cosciani; la quale, sul finire del '63, ebbe a pubblicare i principali frutti dei suoi lavori. Seguì un altro organo consultivo, che « mise a punto » la riforma stessa. Nella sua versione attuale, di fine '65, essa è ormai nota. E per pubbliche dichiarazioni dovrebbe essere avviata nel '66.

Ora è da osservare. La riforma è ottenuta attraverso una modificazione assai profonda del sistema attuale tributario. Lo stesso si ridurrebbe a poche imposte, quasi tutte però aventi carattere generale: l'imposta personale progressiva sul reddito individuale delle persone fisiche, l'imposta proporzionale sul patrimonio; l'imposta sulle società; l'imposta sul valore aggiunto delle imprese; l'imposta generale sui consumi, articolata tanto sulla base del valore aggiunto delle imprese, quanto in un'imposta monofase sui beni e servizi, destinati alle famiglie. Altri tributi, quello, ad esempio, sull'incremento di valore delle aree fabbricabili, preludono all'imposizione sugli incrementi patrimoniali; e confermano che aspirazione del sistema tributario italiano è possedere, prima o poi, un tributo non molto dissimile da quello che oggi grava sui *capital gains* negli Stati Uniti ed anche in Gran Bretagna. Esso, si dice, giova a rendere il sistema tributario manovrabile, distribuendo l'onerosità di processi inflazionistici, ove mai si manifestassero anche nella nostra collettività.

Questioni secondarie riguardano il mantenersi o meno dell'imposta di registro, ed in qual forma; oppure le modificazioni da arrecare alle imposte di successione e sulle donazioni; da affiancare al tributo proporzionale, sul patrimonio del singolo contribuente, ecc. Non ce ne occuperemo.

Anche questa riforma, infatti, genera, come ognuno intende, parecchie perplessità. E forse non sarà male, se cerchiamo di enumerarle.

8 Prima perplessità. Sino a qual punto, nel modellare codesta riforma, indubbiamente assai più profonda delle precedenti dovute al Vanoni od al

Tremelloni, ci si è lasciati sedurre dal desiderio di imitare correnti schemi altrui? Sino a qual punto, cioè, per esprimere la stessa perplessità in altra forma, i giudizi di valore che oggi dominano gli studiosi di finanza (come, del resto, taluni economisti) sono stati decisivi nell'apportare questa convergenza di opinioni? Per esempio, nel '46 (quindi in un'epoca non troppo remota), uno studioso di finanza come il Fasiani, riferendo al nostro Ministero della Costituente attorno ai problemi concernenti l'imposta sugli incrementi patrimoniali (specie di carattere inflazionistico: quindi in gran parte apparenti) non nascondeva la sua avversione verso quel tributo. I suoi argomenti sono stati attentamente vagliati dai riformatori attuali? Lo Scotto è fra i pochi, nell'ambito della Commissione Cosciani, a non approvare quell'imposta sugli incrementi patrimoniali. E si accompagna allo Steve (sino a poco tempo fa cattedratico in questo stesso ateneo), quando questo ultimo si mostra esitante nel lodare senza riserve l'imposta sul valore aggiunto. Una tesi che ci trova consenzienti anche perché abbiamo, a nostra volta, osservando quel tributo nella *effettiva* esperienza francese.

Insomma, la prima perplessità potrebbe riassumersi in questo modo. La gigantesca riforma tributaria che è alle viste, non trova per caso la sua motivazione in una vena intellettualistica, troppo spinta? E' poi sempre un vantaggio, anche per la collettività, l'eliminare le illusioni finanziarie? Beninteso, non ci si fraintenda. Non siamo favorevoli al dilagare d'una maliziosa politica che moltiplichi quelle illusioni. Ma temiamo che, passando bruscamente da un clima ad un altro; da un ambiente ad un altro, i risparmiatori possano essere scoraggiati; e così anche gli operatori privati.

Seconda perplessità. La riforma che è alle viste ha un disegno assai ampio. Muoverà i suoi primi passi nel 1966. Quando li concluderà?

A questo punto, vorremmo ricordare che, nella storia della finanza pubblica italiana, i tempi per concludere riforme tributarie sono stati particolarmente lunghi; cosicché questi si sogliono trascinare da una legislatura ad un'altra.

Dalla riforma del Gagliardo che risale al 1893; e quella di Sidney Sonnino del 1894; e via via attraverso i nomi di Wollemborg, Majorana, Lacava-Giolitti, Sonnino-Arlotta (siamo nel 1910), Meda (del 1919), Tedesco (del 1919), Soleri (del 1921) è tutto un fiorire di proposte fiscali, che mostrano ad un tempo l'insoddisfazione per il sistema tributario vigente; ma, d'altro lato, la difficoltà del portare a termine « i progetti » via via formulati.

D'altro lato, l'esperienza di questo dopoguerra non promette una maggior celerità. Anzi, si dovrà fare i conti con la disorganizzazione e l'arretratezza tecnica dell'Amministrazione finanziaria; alimento di quella generale riforma della Pubblica Amministrazione, che è innovazione della quale l'attuale nostra esposizione non può occuparsi.

Una convinzione resta comunque ben ferma: la riforma tributaria non si potrà mettere a punto in poco tempo. L'arco intiero di un decennio può sembrare persino insufficiente.

Ed allora a questi dubbi sono ancorati quelli che manifestano una terza perplessità. Se la riforma avrà la vastità, che è descritta, nel modo più

degli anni Cinquanta. Oggi, quella meta sembra del tutto irrealizzabile. Dipende, fra l'altro, non solo dall'accumulazione del Settore privato (che dovrebbe mantenersi, nonostante sia stata incautamente giudicata « anormale » nel decennio scorso); ma anche dalle possibilità di esaltazione delle capacità di accumulazione del Settore pubblico. Dai dati citati, si può giudicare come quella premessa sia oggi verificata!

Ma da un'altra particolarità è ferito il programma. Dal desiderio di stabilizzare i consumi privati. Anche per avviare ad investimenti dotati di elevata produttività, il nuovo risparmio.

Come sono assolute queste premesse? Come si vanno verificando queste previsioni? I consumi privati hanno purtroppo ancora mostrato, recentemente, una certa tendenza all'ascesa, frenata dal momento congiunturale; ma che avverrà in seguito, superata l'attuale fase recessiva? Quanto alle infrastrutture, le scuole, gli ospedali, essi sono indubbiamente investimenti produttivi: ma soltanto a lunga. E spesso la loro produttività dipenderà da una folla di altre circostanze. Per esempio, dal nascere di nuovi stabilimenti, dove sorgono le infrastrutture; nonchè dal desiderio dei lavoratori, di dedicarsi (dopo il loro miglioramento qualitativo) ad attività produttiva. Da queste premesse, discende qualche dubbio per l'economista: uso ad intendere, rapidamente, talune delle più frequenti connessioni causali che si sono manifestate nel sistema economico, con il quale egli ha dimestichezza. Se dovesse restare immutata la premessa principale (il noto sviluppo al 5%!) alla quale è ancorata la programmazione (ed è probabile rimanga, per gli impegni politici stessi, in cui vengono a trovarsi i programmatori: valgano gli esempi della Francia e della Gran Bretagna!); se dovesse prendere il sopravvento, sugli altri dicasteri economici, il Ministero del bilancio, che si va strutturando in una sorta di ministero della spesa pubblica; se, infine, la riforma tributaria, quanto a gettito, dovesse anche solo richiedere il tempo che gli studiosi di finanza anticipano; pertanto, se l'offerta di pubblico risparmio, rimanesse ai bassi livelli denunciati per il '65 dallo stesso on. Tremelloni; oppure ulteriormente diminuita, non ci si ritroverà — in breve tempo — con minor risparmio disponibile, di qualsivoglia origine; nonchè con una richiesta sproporzionata di quel risparmio, per impieghi produttivi o no, a fecondità media limitata, a cagione degli impieghi sociali e degli impegni già presi per soddisfarli?

Allora, come si colmerà quel vuoto?

Vi è il rischio che il vuoto, in linea di fatto, giunga ad alimentarsi attraverso disavanzi (palesi ed occulti) nel pubblico bilancio: come sta per l'appunto succedendo, per il preventivo per il 1966. Quindi attraverso artifici, per mutare liquidità in risparmio mediante nuovi « intermediari di credito ». Ancora, purtroppo, attraverso dinamismi inflazionistici, le cui conseguenze ultime — programmazione o no — sarebbero pur sempre quelle usuali che l'economista ben conosce: e che si manifestano, da ultimo, in una insufficiente formazione di capitale ed in una distorsione per i suoi impieghi; pertanto, in uno sviluppo medio annuo molto limitato. E sostanzialmente irregolare.

Sono dubbi che taluno, come ad esempio il Carli ed il Dell'Amore, condivide

con noi: lo mostrano i preoccupati discorsi pronunziati, sul finire dello scorso mese di ottobre '65, in occasione della Giornata mondiale del risparmio. Talune di quelle perplessità provengono in via diretta, per esempio, dal nostro stesso istituto di emissione. E poichè si cercò di fugarle, argomentando, come di un toccasana, attorno alla cosiddetta *politica dei redditi*, non evitiamo quest'ultima indagine. Essa permetterà, anzi, di discutere della quinta ed ultima grande riforma istituzionale, da mettere a punto (si dice) per raggiungere un sistema economico guidato in modo da essere degno della nuova « grande società » alle viste.

Poi, dopo quella parentesi, riprenderemo il filo delle nostre considerazioni.

10 Infatti, la programmazione degli anni Sessanta è concepita, altresì, come strumento per modificare la struttura statuale, inserendo le forze sindacali (padronali ed operaie) nella programmazione. Un tentativo che risale per la Gran Bretagna al primo governo laburista; che ebbe le sue prime manifestazioni, anni fa, in Francia; che si manifestò in Italia agli inizi del '60, Ministro del bilancio l'on. Pella; poi, agli inizi del '64, Presidente del Consiglio, l'on. Moro.

Come può effettuarsi questo inserimento? Seguendo quale schema teorico? Con quali accorgimenti concreti? Con quali risultati? Ecco i temi dibattuti intensamente oggi dagli economisti: in Italia, ad esempio, ad opera di un raduno che si tenne a Pavia, mesi fa e pochi giorni fa. In Germania, mediante una « tavola rotonda », organizzata per merito dello Schneider dall'Università di Kiel; ed alla quale parteciparono nostri studiosi, come il Mazzocchi ed il Gerelli. In Francia, commentando le vicende del quinto piano, prossimo ad entrare in esecuzione. In Gran Bretagna, quasi ogni giorno da un anno; avendo questo tema dominato, ad esempio, l'attività del T.U.C., l'organizzazione centrale dei sindacati inglesi.

I presupposti di questa politica e le sue finalità sono abbastanza chiari: si tratta di aderire ad una aspirazione che ha profonde risonanze classiche, e che si esprime nel proporzionare il potere di acquisto che fluisce alla collettività, alla produzione dei beni reali, via via ottenuti: in modo da ottenere stabilità nel livello generale dei prezzi, equa distribuzione dei redditi, assegnazione ottima (dal punto di vista economico) delle risorse.

Ma se questi sono i fini da raggiungere, quanto è lunga la strada per avvicinarsi ad essi! Non basta indubbiamente la « luce guida », vagheggiata in un primo tempo dagli studiosi inglesi; e non soltanto perchè quel raggio di luce può essere ingannatore. Ma anche perchè, ben più semplicemente, i gruppi di potere al governo possono trovarsi nell'impossibilità di lanciare, a guida dei sindacati, quel raggio di luce; ed i sindacati nell'impossibilità di comportarsi, come i gruppi di potere politico desidererebbero.

Nessuno può desiderare che (avendo già abusato della Vostra cortesia) mi soffermi a lungo su di un tema, tanto impegnativo per gli economisti. Mi limiterò a toccare tre punti principali, legati a quanto ho detto sinora.

Innanzitutto, ogni politica dei redditi esige un'attività di programmazione parallela e realistica, condizione necessaria ma non sufficiente. L'ha mostrato l'esperienza olandese, inglese e francese, anche attraverso lunghi studi pre-

degli anni Cinquanta. Oggi, quella meta sembra del tutto irrealizzabile. Dipende, fra l'altro, non solo dall'accumulazione del Settore privato (che dovrebbe mantenersi, nonostante sia stata incautamente giudicata « anormale » nel decennio scorso); ma anche dalle possibilità di esaltazione delle capacità di accumulazione del Settore pubblico. Dai dati citati, si può giudicare come quella premessa sia oggi verificata!

Ma da un'altra particolarità è ferito il programma. Dal desiderio di stabilizzare i consumi privati. Anche per avviare ad investimenti dotati di elevata produttività, il nuovo risparmio.

Come sono assolute queste premesse? Come si vanno verificando queste previsioni? I consumi privati hanno purtroppo ancora mostrato, recentemente, una certa tendenza all'ascesa, frenata dal momento congiunturale; ma che avverrà in seguito, superata l'attuale fase recessiva? Quanto alle infrastrutture, le scuole, gli ospedali, essi sono indubbiamente investimenti produttivi: ma soltanto a lunga. E spesso la loro produttività dipenderà da una folla di altre circostanze. Per esempio, dal nascere di nuovi stabilimenti, dove sorgono le infrastrutture; nonchè dal desiderio dei lavoratori, di dedicarsi (dopo il loro miglioramento qualitativo) ad attività produttiva. Da queste premesse, discende qualche dubbio per l'economista: uso ad intendere, rapidamente, talune delle più frequenti connessioni causali che si sono manifestate nel sistema economico, con il quale egli ha dimestichezza. Se dovesse restare immutata la premessa principale (il noto sviluppo al 5%!) alla quale è ancorata la programmazione (ed è probabile rimanga, per gli impegni politici stessi, in cui vengono a trovarsi i programmatori: valgano gli esempi della Francia e della Gran Bretagna!); se dovesse prendere il sopravvento, sugli altri dicasteri economici, il Ministero del bilancio, che si va strutturando in una sorta di ministero della spesa pubblica; se, infine, la riforma tributaria, quanto a gettito, dovesse anche solo richiedere il tempo che gli studiosi di finanza anticipano; pertanto, se l'offerta di pubblico risparmio, rimanesse ai bassi livelli denunciati per il '65 dallo stesso on. Tremelloni; oppure ulteriormente diminuita, non ci si ritroverà — in breve tempo — con minor risparmio disponibile, di qualsivoglia origine; nonchè con una richiesta sproporzionata di quel risparmio, per impieghi produttivi o no, a fecondità media limitata, a cagione degli impieghi sociali e degli impegni già presi per soddisfarli?

Allora, come si colmerà quel vuoto?

Vi è il rischio che il vuoto, in linea di fatto, giunga ad alimentarsi attraverso disavanzi (palesi ed occulti) nel pubblico bilancio: come sta per l'appunto succedendo, per il preventivo per il 1966. Quindi attraverso artifici, per mutare liquidità in risparmio mediante nuovi « intermediari di credito ». Ancora, purtroppo, attraverso dinamismi inflazionistici, le cui conseguenze ultime — programmazione o no — sarebbero pur sempre quelle usuali che l'economista ben conosce: e che si manifestano, da ultimo, in una insufficiente formazione di capitale ed in una distorsione per i suoi impieghi; pertanto, in uno sviluppo medio annuo molto limitato. E sostanzialmente irregolare.

Sono dubbi che taluno, come ad esempio il Carli ed il Dell'Amore, condivide

con noi: lo mostrano i preoccupati discorsi pronunziati, sul finire dello scorso mese di ottobre '65, in occasione della Giornata mondiale del risparmio. Talune di quelle perplessità provengono in via diretta, per esempio, dal nostro stesso istituto di emissione. E poichè si cercò di fugarle, argomentando, come di un toccasana, attorno alla cosiddetta *politica dei redditi*, non evitiamo quest'ultima indagine. Essa permetterà, anzi, di discutere della quinta ed ultima grande riforma istituzionale, da mettere a punto (si dice) per raggiungere un sistema economico guidato in modo da essere degno della nuova « grande società » alle viste. Poi, dopo quella parentesi, riprenderemo il filo delle nostre considerazioni.

10 Infatti, la programmazione degli anni Sessanta è concepita, altresì, come strumento per modificare la struttura statuale, inserendo le forze sindacali (padronali ed operaie) nella programmazione. Un tentativo che risale per la Gran Bretagna al primo governo laburista; che ebbe le sue prime manifestazioni, anni fa, in Francia; che si manifestò in Italia agli inizi del '60, Ministro del bilancio l'on. Pella; poi, agli inizi del '64, Presidente del Consiglio, l'on. Moro.

Come può effettuarsi questo inserimento? Seguendo quale schema teorico? Con quali accorgimenti concreti? Con quali risultati? Ecco i temi dibattuti intensamente oggi dagli economisti: in Italia, ad esempio, ad opera di un raduno che si tenne a Pavia, mesi fa e pochi giorni fa. In Germania, mediante una « tavola rotonda », organizzata per merito dello Schneider dall'Università di Kiel; ed alla quale parteciparono nostri studiosi, come il Mazzocchi ed il Gerelli. In Francia, commentando le vicende del quinto piano, prossimo ad entrare in esecuzione. In Gran Bretagna, quasi ogni giorno da un anno; avendo questo tema dominato, ad esempio, l'attività del T.U.C., l'organizzazione centrale dei sindacati inglesi.

I presupposti di questa politica e le sue finalità sono abbastanza chiari: si tratta di aderire ad una aspirazione che ha profonde risonanze classiche, e che si esprime nel proporzionare il potere di acquisto che fluisce alla collettività, alla produzione dei beni reali, via via ottenuti: in modo da ottenere stabilità nel livello generale dei prezzi, equa distribuzione dei redditi, assegnazione ottima (dal punto di vista economico) delle risorse.

Ma se questi sono i fini da raggiungere, quanto è lunga la strada per avvicinarsi ad essi! Non basta indubbiamente la « luce guida », vagheggiata in un primo tempo dagli studiosi inglesi; e non soltanto perchè quel raggio di luce può essere ingannatore. Ma anche perchè, ben più semplicemente, i gruppi di potere al governo possono trovarsi nell'impossibilità di lanciare, a guida dei sindacati, quel raggio di luce; ed i sindacati nell'impossibilità di comportarsi, come i gruppi di potere politico desidererebbero.

Nessuno può desiderare che (avendo già abusato della Vostra cortesia) mi soffermi a lungo su di un tema, tanto impegnativo per gli economisti. Mi limiterò a toccare tre punti principali, legati a quanto ho detto sinora.

Innanzitutto, ogni politica dei redditi esige un'attività di programmazione parallela e realistica, condizione necessaria ma non sufficiente. L'ha mostrato l'esperienza olandese, inglese e francese, anche attraverso lunghi studi pre-

paratori, riguardanti le previsioni di sviluppo. Possiamo affermare che in Italia si possiede, oggi, una siffatta programmazione realistica, valida la premessa di uno sviluppo al 5%? Ed in più in grado di valutare non soltanto i flussi reali, quanto meno a livello aggregato, ma anche i flussi monetari e finanziari? Manifesta l'esperienza francese che una programmazione in valore è indispensabile alla politica dei redditi: e, in Italia, come ha ripetuto il Travaglini, alla riunione della Società italiana degli economisti del novembre 1965, siamo ancora ben lontani da quella meta.

Ancora. L'esperienza altrui, e persino quella olandese, tanto discussa a Kiel, ricorda che la politica dei redditi non soltanto non si ha, senza volonterosa collaborazione dei sindacati operai e dei sindacati padronali; ma che i sindacati stessi — per la diversa produttività dei differenti rami di industria; e per le disformità di carattere territoriale nella produttività delle varie imprese — possono imbattersi in ostacoli anche gravi. Una tesi che il Mazzocchi ebbe a chiarire in Germania, discutendo di nostre difficoltà.

Ora chiediamoci: *si può sperare in questo consenso dei sindacati in Italia?* In Italia, nel periodo di tempo da noi considerato, la principale centrale sindacale (la C.G.I.L.) è schierata all'opposizione, verso il governo attuale; e neppure in linea astratta, come ebbi a dichiarare innumerevoli volte, acconsente ad una politica dei redditi. Quanto ai sindacati più prossimi ai partiti oggi di maggioranza, essi pure si dichiararono ostili ad una limitazione della contrattazione collettiva.

Ciò, a priori, in aggiunta alle difficoltà obiettive già toccate. E che discendono direttamente dal carattere dualistico della nostra economia: il quale non trova soltanto un'espressione geografica; bensì anche (da noi) manifestazioni direttamente collegate alla disforme produttività delle nostre imprese: le grandi, più o meno modernamente organizzate; le imprese medie, attorniate da scarsamente efficienti unità artigianali e familiari.

Questa, la realtà donde si deve prendere le mosse, per giudicare delle sollecitazioni che (dal basso) giungeranno ai sindacati; e, per prevedere l'atteggiamento dei singoli sindacati, operanti in Italia, nonchè, quello (dall'alto) delle grandi centrali sindacali, cui essi fanno capo. Tenendo conto di tutto ciò, sembra di poter affermare che l'ottenere il consenso operativo dei sindacati ad una « politica dei redditi » (e persino nella fase di recessione, che andiamo attraversando) significa sostituire voli di fantasia ad atteggiamenti razionali, convalidati dall'esperienza.

Ultima considerazione. Un'ampia indagine, compiuta nel '63 e nel '64 dall'Organizzazione europea per lo sviluppo economico giunge a concludere come sia difficile realizzare « una politica dei redditi », facendo leva soltanto sui salari. Anche oggi, i sindacati prossimi ai partiti di maggioranza esigono, quanto meno, una politica di *sorveglianza sui profitti*: ciò che apre la strada a discussioni, su che si debba intendere per « profitto ». Taluni dei sindacati operai impiegano infatti questa parola, nel significato ad essa attribuito, non diciamo in Jugoslavia, ma in Polonia; e nell'Unione Sovietica. Si riferiscono al profitto esente da « plusvalore ». Così che, per questa via, la « politica dei redditi » incontrerebbe ulteriori ostacoli. Non è facile infatti definire il « plusvalore » in termini quantitativi.

Ecco dunque, *in nuce*, tre buone ragioni per esprimere la difficoltà (e forse anche l'inopportunità) di iniziare oggi in Italia una siffatta politica dei redditi. La stessa — redatta la programmazione, come la siamo venuti descrivendo — potrebbe addirittura mutare il nostro sistema economico, nelle sue caratteristiche strutturali.

Si discorre molto in effetti, oggi, di economia mista. Conveniamo che il nostro Paese possiede, ormai, una siffatta economia. Tuttavia, si è riflettuto sulla particolarità che, se l'espressione « economia di mercato » giunge a identificare, con sufficiente esattezza, il modo di funzionare di un determinato sistema economico, lo stesso non può dirsi per l'espressione: economia mista?

Fra un'economia mista di tipo americano, come la intende un Samuelson ed un Musgrave; un'economia mista di tipo inglese, come la descrive il Kaldor; un'economia mista di tipo francese, cui si riferisce il Massé; ed un'economia mista, infine, non dissimile da quella polacca, intercorre quasi un abisso. Si tratta pur sempre di vedere dove, con l'andar del tempo, si potrà collocare l'economia mista, sorta in Italia.

11 Così (ed ho indubbiamente abusato del Vostro tempo) sono giunto a passare in rassegna le cinque grandi direttive di riforma, considerate da ogni studioso di finanza nel momento presente. Altre ve ne sono, numerose: a partire dalla riforma della Pubblica Amministrazione, in generale, oppure da quella che riguarda le società per azioni o le borse valori che non rientrano nel nostro orizzonte, seppure possano avere conseguenze non dissimili da quelle che ho descritto. Sul fondamento di quanto sappiamo, s'intravede il profilo della « nuova società » in edificazione.

Profonde modificazioni nell'amministrazione centrale dello Stato, con probabile predominio su altri dicasteri del Ministero del bilancio e della programmazione (concluse le « lotte di potere » che oggi si presentano) possono dare al Settore pubblico il suo centro di direzione. Alla periferia i sistemi finanziari saranno rimodellati, come ha annunciato lo stesso on. Tremelloni. La riforma tributaria e la riforma delle società per azioni permetteranno forse maggior presa del Settore pubblico sul Settore privato, nei suoi gangli vitali. Basta riflettere a quanto si va progettando circa i controlli che s'intende attribuire ad esperti, alle dipendenze del nostro istituto di emissione, sulle singole gestioni imprenditoriali. (Frattanto il governatore della Banca d'Italia ha rifiutato queste nuove responsabilità!). La programmazione si presenta come irrealistica, ma diffonde promesse ed attese. La politica dei redditi è posta di fronte ad esigenze irraggiungibili: e per molte buone ragioni è rifiutata dalle stesse forze sindacali.

Che succederà? Questa è per l'appunto la risposta che i non addottrinati attendono dai cultori di economia; dai chierici della *dismal science*, per ricordare la definizione del Carlyle.

La prima conseguenza è indubbiamente una certa *inevitabile discrasia nel succedersi delle riforme*: già sinora avvertita; ma che si ripeterà in futuro. Questo è conseguenza della complessità delle riforme stesse; delle difformità negli intendimenti dei vari gruppi di potere; delle imperfezioni recate

nelle descrizioni preliminari, in dipendenza di un linguaggio che, nell'ambito delle scienze sociali, resta sostanzialmente imperfetto. Avverrà che l'una riforma precederà l'altra, e non nell'ordine logico prefissato; ma (come a suo tempo si dirà) storico: secondo esigenze di tempi e di circostanze.

La seconda conseguenza, che già si può constatare, è l'*inevitabile disorientamento nelle previsioni del Settore privato*. Dopo tutto, nonostante le assicurazioni che possono pervenire dai gruppi di potere oggi in posizione dominante, vi è indubbiamente una certa differenza per le imprese private, se dovranno operare in futuro in ambiente dominato, ma non oppresso, dal Settore pubblico; oppure dominato e deliberatamente oppresso dallo stesso Settore. Da quell'incertezza, una minore propensione per gli investimenti: che ancora oggi si manifesta, nonostante qualche remissione prevedibile, per ragioni congiunturali.

Terza conseguenza. La *spinta al Settore pubblico* per esigenze economiche generali (l'aumento della disoccupazione) a *rafforzare le sue strutture*. Meglio ad ingigantirle, estendendole oltre misura: senza purtroppo giungere a quella compattezza che determina l'armonico operare del Settore stesso.

Ma continuiamo nel ragionamento. Per il minor investimento privato, e per il graduale sostituirsi parziale degli impieghi pubblici con quelli privati, si ha abbassamento ulteriore del tasso di sviluppo del nostro Paese. Qualche vantaggio. Per esempio, un rallentamento negli spostamenti di mano d'opera dal Mezzogiorno al Settentrione e, com'è già stato notato, dalle campagne verso le città. Ma è vantaggio transitorio ed in parte illusorio. Certe preferenze psico-sociologiche riprenderanno lena, non appena possibile; comunque generano malcontento. Ed alimentano il malcontento che, di suo, apporta una minor occupazione operaia: registrata solo parzialmente dai dati statistici. Quando poi questa minor occupazione tocca le generazioni più giovani, inevitabilmente più irrequiete, la società intera è in pericolo. Si generano tensioni sociali che i gruppi di potere desiderano allentare. E vi riescono dando credito a misure monetarie: efficaci soltanto entro ben circoscritti limiti.

Cosicchè la possibile risultanza ultima, non imprevedibile, di tutto questo succedersi di eventi, potrebbe essere una *ripresa del movimento inflazionistico in Italia*: e non per effetto di calcoli economici; né, per il disegno esposto razionalmente di future società; né, tanto meno, per propositi di certi gruppi sociali di potere. Piuttosto, come quasi sempre avviene, per la rivalità fra l'uno e l'altro gruppo sociale; rivalità esasperata da pretese eccessive, in rapporto alle possibilità economiche di realizzazione.

L'estendersi del processo inflazionistico (richiamo l'attenzione su ciò, a chi osasse compiacersene) condurrebbe inevitabilmente a nuova espansione del Settore pubblico sul Settore privato; a controlli rigidi, sui prezzi e forse sui salari; in ultima analisi, al mutarsi dell'economia mista attuale, (che conserva ancora in larga parte le strutture ed il funzionamento dell'economia di mercato) in un'economia mista a zona di mercato embrionale e controllata, ed a Settore pubblico soverchiante.

12 Al concludersi del 1965, l'economia italiana sta dunque attraversando un periodo delicato. Da qualche segno, si potrebbe trarre che i gruppi sociali attualmente al potere se ne avvedono; e taluni di essi provvedono o si dispongono a provvedere. Tuttavia, i segni di questo orientamento restano incerti, talvolta contraddittori. E da essi è difficile trarre previsioni attendibili.

Chi oggi vi parla, non ha avversioni preconcrete verso riforme della Pubblica Amministrazione, con riguardo speciale al Settore pubblico. Né, in termini generali, si può asserire che egli non apprezzi (dopo averla tante volte invocata!) un'azione economica, più meditata e coordinata. Da ultimo (sempre chi Vi parla) non ritiene neppure sia possibile, a breve termine, un ritorno agli alti saggi di sviluppo, per il nostro sistema, che furono toccati negli anni Cinquanta. E non concede nulla all'attribuzione della responsabilità — per quanto si è verificato dal '62 — soltanto a certi gruppi sociali. Nel quadro di ogni società moderna, i dialoghi ed i comportamenti e le decisioni di forze contrapposte sono frequentissimi. Le responsabilità dei risultati vanno assegnate collettivamente ai dialoganti: qualunque sia, volta per volta, la loro posizione dialettica.

Chi vi parla teme solo che avvenga agli italiani, ciò che è avvenuto ad altre società. *Vivere ed operare in un sistema economico, che pochi di loro hanno desiderato*; manifestantesi in un'economia vincolata rigidamente, a basso tasso di sviluppo con decisioni più o meno strettamente accentrate e purtroppo non più in grado (fra l'altro) di sopportare la libera ed aperta concorrenza di altre unità economiche, accolte nella zona nella quale operiamo sinora: il Mercato Comune Europeo.

Gli sembrerebbe opportuno, in queste circostanze, *operare con prudenza*. Dando un ordine alle varie attività di riforma.

Dapprima, nell'ambito della riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, si dovrebbe cercare di giungere ad un Settore pubblico meglio coordinato, nelle sue varie parti. Tuttavia *non* saldamente guidato da un unico centro di decisioni, fosse pure il Comitato interministeriale per la programmazione economica. Le decisioni di comitato (insegnano: scienza politica, sociologia e psicologia sociale) tendono purtroppo a divenire spesso decisioni di pochi; talvolta decisioni di uno solo che ha le sue preferenze, le sue prospettive, il suo fondamento ideologico. Che succederà quando i diversi enti avranno, per natura, esigenze disformi? Il Parravicini ha egregiamente posto in luce, di recente, i guai che potrebbero derivare dal non considerare a sufficienza le esigenze degli istituti di previdenza ed assicurazione sociale. Anche taluni recenti progetti dunque, concernenti la « fiscalizzazione » degli oneri sociali, ci lasciano molto esitanti.

In secondo luogo, *nella riforma fiscale*, si dovrebbe *procedere per tappe*. E senza dubbio fu ottimo proposito il comprendere soltanto — nella imminente « legge delega » per la riforma da realizzare nel '66 e negli anni seguenti — le cosiddette imposte dirette erariali: l'imposta personale progressiva sul reddito globale delle persone fisiche; l'imposta reale proporzionale sui redditi di natura patrimoniale (tributo che costituisce complemento del precedente, permettendo di moderare le aliquote della « perso-

nale sul reddito » individuale); la nuova imposta unica sulle società; l'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili. Infine, la nuova imposta sulle successioni e donazioni.

Non è certo un programma modesto, anche così parzialmente considerato. Né agevole da mettere a punto e rendere accetto presso i contribuenti, specie se ci si propone di mantenere immutato l'attuale gettito tributario, senza modificare la propensione al risparmio ed all'investimento (quest'ultimo, oggi, assai basso). Il tratto di tempo pertanto (forse un triennio?) richiesto per stendere e avviare alla realizzazione i nuovi provvedimenti non è eccessivo. Quanto al resto della riforma fiscale, è bene sia realizzato, solo dopo di aver acquisito la nuova esperienza.

Anche l'*ansietà attuale per l'attività di programmazione dovrebbe essere attenuata*. La programmazione economica, insomma, potrebbe molto agevolmente perdere, con vantaggio di ognuno, i veli mitici in cui fu avvolta, per merito di intellettuali, di partiti, di sindacati. Una programmazione di orientamento, a schema aggregato — beninteso — non può che rendere utili servizi, anche nell'agitato periodo attuale. Una programmazione, per contro, che accolga uno o più modelli disaggregati potrebbe risolversi, purtroppo, in un grave impegno, per i gruppi che la proponessero. Manifestarsi in quella croce, alla quale i gruppi di potere in Italia sarebbero agevolmente inchiodati dai gruppi di opposizione: per servirci di una pittoresca, ma efficace espressione, pronunciata dall'on. Fanfani.

Quanto alla *politica dei redditi*, essa *risentirebbe, senza danni, dei nuovi termini della politica di programmazione*. La si conservi, innanzitutto, come ideale di maggior collaborazione sociale. La si tenga ferma, come occasione di dialoghi che si spera sereni, fra forze economiche contrapposte, sotto la guida di un più attivo ed operante Settore pubblico. Ma s'avrebbe torto di troppo sperare dalla sua efficacia. I sindacati non possono trasformarsi, da enti propulsivi quali sono, in freni economici. La stabilità del potere di acquisto dell'unità monetaria deve rimanere saldamente nelle mani e delle autorità monetarie e dei dicasteri economici, tradizionalmente sperimentati. Trasferimenti poco tempestivi, ad organi ministeriali dominati da preoccupazioni di spesa, potrebbero riuscire assai pericolosi.

Insomma, *non vorremmo accantonare* le cinque grandi riforme economico-sociali alle viste: *semmai soltanto limitarle*, per il momento, nei loro sviluppi, anche cumulativi: i quali sono imprevedibili, come abbiamo mostrato.

Questo, beninteso, nel periodo di conclusione dell'opera stabilizzatrice della moneta, che andiamo attraversando. Quando una nuova esperienza sarà stata realizzata, dopo la brusca svolta del '62; quando si conosceranno criticamente situazioni statistiche sufficientemente numerose, sulle caratteristiche del sistema economico italiano, dopo le decisioni del Congresso di Roma della Democrazia Cristiana (e serie storiche, per almeno un quinquennio — tuttavia non dominato da vistosi fenomeni monetari — sono del tutto indispensabili, a questo riguardo!) anche le proiezioni economiche potranno essere avanzate, utilizzando una cospicua nuova fonte di informazione.

La programmazione allora potrà irrobustirsi e particolareggiarsi. La politica dei redditi ricevere un più saldo fondamento dottrinale. Frattanto il Set-

tore pubblico, riorganizzato, avrà superato il periodo più delicato, quello di rodaggio. Si sarà allontanato il pericolo ch'esso (come anche si può temere dalla « Nota aggiuntiva » Pieraccini, data alle stampe pochi giorni fa) non si trasformi in uno strumento oppressivo per il Settore privato. E gli investimenti privati allora potranno riprendere.

Su queste premesse, i pericoli che ancora ci sovrastano si saranno allontanati. E il sistema economico della « nuova società », alle viste, potrà emergere soddisfacendo i desideri veramente profondi di libertà, giustizia, spirito di iniziativa di tutti i gruppi italiani, anche non politici.

Questo, nei nostri voti.

Vi ringrazio, Signori, per avermi voluto ascoltare così benevolmente e, purtroppo, tanto a lungo.

